

CZURIGA ESZTER:

Az Európai Unió strukturális támogatásai és annak hatása Portugáliában a csatlakozástól napjainkig

Bevezetés

Portugália, a kontinentális Európa legnyugatibb állama, 1986-ban vált az Európai Közösségek tagállamává egy másik dél-európai országgal, Spanyolországgal együtt. "Régi tagállamként" Portugália immár 23 éve élvezheti az Európai Unió regionális támogatásai által nyújtott előnyöket, mivel csatlakozása óta három Közösségi Támogatási Keret (röviden: KTK) lehetőségeivel is élhetett a strukturális alapok forrásaiból. A 2007-ben kezdődött, újabb hétéves periódust átfogó időszak során az Európai Unió a kohéziós politika reformja következtében a Nemzeti Stratégiai Referencia Keretre (röviden: NSRK) építve nyújt támogatásokat Portugáliának.

Portugáliát gyakran a régi kohéziós országok¹ egyik mintapéldájaként emlegetik. Az ország fejlődésében bekövetkezett eredményekben ugyanakkor Portugália egyes régiói nem osztoznak egységesen. Az ország fejlődése sem folyamatos és nem hozta magával valamennyi régió felzárkózását, egyes esetekben még bizonyos fokú lemaradás is tapasztalható egy-egy időszakon belül. Portugáliában az Európai Közösségekhez történt csatlakozás után, valamint az első és a második Közösségi Támogatási Keret időszaka alatt jelentős konvergenciafolyamat érvényesült az ország európai fejlettségi átlaghoz történő felzárkózása terén. Az euró bevezetésével ugyanakkor az ezredfordulót követően stagnálás következett be és a folyamat divergenciába hajlott át a harmadik Közösségi Támogatási Keret idején. Ez a folyamat még most sem fordult vissza, s a portugál egy főre jutó GDP továbbra is jóval az európai uniós átlag alatt van. Mindez annak ellenére alakult így, hogy Portugália – mint az Európai Unió regionális politikájának egyik legnagyobb kedvezményezettje – lassan majdnem negyedszázada kapja a strukturális támogatásokat, amelyek éppen az ország felzárkózását, az országon belüli kohézió megteremtését segítenék elő. A strukturális alapok 2007-ben megkezdődött, negyedik támogatási időszaka alatt Portugália területének nagy része, a lakosság 71,6 százaléka még mindig a legfejletlenebb régiók számára kialakított konvergencia célkitűzés alá tartozik [European Commission (röviden: EC) Regional Policy, 2006a].

Milyen eredményekkel és hatással jártak a strukturális támogatások Portugáliában? Mennyiben befolyásolják a strukturális támogatások Portugália fejlődési folyamatát és hogyan mérhető a strukturális támogatások hatása a portugál fejlődésben? Többek között ezekre a kérdésekre próbál választ adni a tanulmány.

¹ Régi kohéziós országok (1993 és 2004 között): Írország, Görögország, Portugália, Spanyolország.

1. Strukturális támogatások Portugáliában az ezredfordulóig

1.1. Regionális támogatások 1988-ig

Portugália már az EK-csatlakozást² megelőzően is jelentős támogatást kapott az Európai Közösségektől a regionális különbségek csökkentése céljából [Horváth, 2003]. Az 1980 decemberében létrejött előcsatlakozási egyezmény keretében az ország 275 millió ECU-t, majd később újabb 75 millió ECU-t kapott gazdaságának modernizálására. 1984-ben további 150 millió ECU támogatásban részesült a mezőgazdaság fejlesztése céljából [Szilágyi, 2000; Éltető, 2001].

A portugál Miniszteri Tanács 1984-ben fogadta el a regionális fejlesztési politika alapvető dokumentumát, valamint megvalósításának eszközeit. Meglehetősen általános volta ellenére ez volt abban az időszakban az a dokumentum, amely a regionális fejlesztés eszközeit a portugál régiók igényeihez kívánta igazítani. A portugál kormány 1985-ben nyújtotta be a Bizottságnak az 1986-1990-re vonatkozó Regionális Fejlesztési Program első változatát, amely meglehetősen hiányos volt megbízható statisztikai adatok szempontjából [Pires, 1998]. A viszonylag általános stratégiával rendelkező első Regionális Fejlesztési Program fő célkitűzései közé tartozott a regionális gazdaság megerősítése, a regionális különbségek fokozatos csökkentése, valamint az életkörülmények javítása. A program horizontális intézkedéseket és akciókat tartalmazott, amelyek mind ágazati, mind pedig regionális feladatokat hivatva voltak megvalósítani [Horváth, 2003]. Az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalásokat követően egy részletesebb dokumentum került jóváhagyásra. A programot csak 1989-ig alkalmazták, ugyanis 1989-től már az első Közösségi Támogatási Keret lépett életbe [Éltető – Demendy, 2002]. A későbbiekben a tárgyalási és megvalósítási tapasztalatok miatt már gördülékenyebben ment a programozási folyamat, valamint az egyes Közösségi Támogatási Keretek célkitűzései is koncentráltabbá váltak.

A közösségi tagságának első három évében Portugália összesen 2,2 millió ECU támogatásban részesült az Európai Regionális Fejlesztési Alap (röviden: ERFA), az Európai Szociális Alap (röviden: ESZA) és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs részlegéből (röviden: EMOGA-O) [Éltető – Demendy, 2002]. Ebből az ERFA majdnem 1,2 milliárd ECU-t tett ki, amelynek 90 százalékát infrastrukturális fejlesztésekre fordították (*1. táblázat*).

1. táblázat: Az ERFA támogatásainak ágazati megoszlása

millió ECU

Év	Infrastrukturális projektek	Közösségi programok	Közösségi Érdekeltségű Nemzeti Programok	Endogén potenciál Növelése	Tanulmányok	Összes
1986	38085	0	0	0	0	380,85
1987	359,26	29,01	0	0	0,24	388,51
1988	339,98	22,4	65,79	1,48	0,34	429,99
Összes	1.080,09	51,41	65,79	1,48	0,58	1.199,35

Forrás: Pires, 1998.

² Portugália Spanyolországgal együtt 1977-ben nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Közösségekhez. A tárgyalások 1978 októberében kezdődtek, majd a két ország 1986. január 1-én csatlakozott az Európai Közösségekhez.

Az infrastrukturális projekteknek körülbelül a fele a közlekedési infrastruktúrát célozta, negyede a víz-és csatorna ellátottságot javította, és jelentős volt az energiára és az oktatási infrastruktúrára szánt támogatás is [Éltető – Demendy, 2002]. A portugál vezetés stratégiai szempontból elődleges fontosságúnak ítélte meg az infrastrukturális beruházásokat, ezért a támogatások felhasználásakor az infrastruktúra fejlesztésére helyezték a hangsúlyt. Ez a szándék a későbbi támogatási időszakokban is nyomon követhető volt, amely az ország felzárkózását kívánta szolgálni. Az infrastrukturális beruházások, bár kétségkívül elengedhetetlenek voltak, azok nem produktív és nem kereskedelmi jellege kevésbé járult hozzá ahhoz, hogy a portugál régiók hosszú távú konvergenciája megvalósuljon. A portugál vezetés a későbbi támogatási időszakokban ezért a versenyképesség és a hosszú távú konvergencia érdekeit helyezte a támogatási stratégia középpontjába.

A strukturális alapok támogatásai a tagság első éveiben jelentősen hozzájárultak Portugália gazdasági konvergenciájának elősegítéséhez. A támogatások 1987-ben a GDP 1 százalékát, 1989-ben pedig már a GDP 1,8 százalékát jelentették [OECD, 1992]. A támogatások tükrében vizsgálva a Nemzeti Statisztikai Hivatal és Luis Madureira Pires számításait, megállapíthatjuk, hogy a hét portugál régió GDP-jének szórása 1985 és 1988 között nem változott jelentősen (2. táblázat). Bár az ország regionális különbségeit nem tudták megfelelő mértékben csökkenteni a strukturális támogatások, a vizsgált időszak alatt viszonylag stabilnak mutatkoztak a fejlődésbeli különbségek.

2. táblázat: A portugál régiók szórásának alakulása 1985-1988 között

Év	Szórási együttható
1985	26,56
1986	26,47
1987	27,54
1988	26,26

Forrás: Pires, 1998.

1.2. Regionális támogatások 1993-ig

A I. Delors csomag és az azzal járó reformok nyomán a következő támogatási időszak Regionális Fejlesztési Programja (ezt már Közösségi Támogatási Keretnek hívták) már strukturáltabb szerkezettel rendelkezett, támogatási tengelyeket, prioritásokat is tartalmazott. A nagyobb orientációs vonalak meghatározását és a regionális konzultációt követően a portugál hatóságok elfogadták, majd 1989 márciusában benyújtották az Európai Bizottságnak az 1989-1993 közötti periódusra vonatkozó Regionális Fejlesztési Tervet. A terv az egész országot átfogó dokumentum volt, amely meghatározta Portugália fejlesztési stratégiáját, a prioritási tengelyeket, az elsődleges tevékenységeket, valamint a menedzsment és a pénzügyi ellenőrzés intézményi modelljét. A dokumentum alapvető célkitűzésként a reál konvergenciát, azaz a közösségi gazdasági fejlettségi átlagtól való eltérés csökkentését tűzte ki célul. Ezen túlmenően a Regionális Fejlesztési Terv az ország belső regionális egyenlőtlenségeinek csökkentését jelölte meg célként [CEC, 1989].

A Regionális Fejlesztési Terv alapján Portugália első Közösségi Támogatási Keretét az Európai Bizottság 1989. október 31-én a C(1989)1869-es döntéssel fogadta el. Ennek alapján Portugália – amelynek egész területe az első célkitűzés alá tartozott 1989 és 1993 között – öt év alatt 1989-es áron számolva 7.368 millió ECU támogatásban részesült [CEC, 1989]. Ez az összeg 2.487.385 millió portugál escudonak felelt meg. Az I. KTK stratégiai célkitűzései közé tartoztak Portugália egységes piacra való felkészítése, a gazdasági és szociális fejlettség terén

az európai közösségi átlaghoz való közeledés, valamint az egyes portugál régiók közötti különbségek csökkentése. Az I. Közösségi Támogatási Kereten belül az ország hat prioritási tengely alapján kapott támogatást: 1) gazdasági infrastruktúra megteremtése, 2) produktív beruházások, 3) emberi erőforrás fejlesztés, 4) mezőgazdaság és vidékfejlesztés, 5) ipar átalakítása, 6) régiók fejlesztése. A strukturális alapok által nyújtott támogatások a következőképpen oszlottak meg 1989-1993 között: ERFA – 54 százalék, ESZF – 29 százalék, EMOGA-O – 17 százalék.

Portugáliának komoly regionális egyenlőtlenségekkel kellett szembenéznie. A partvidéki városi területek a gyors növekedéssel kapcsolatos problémákkal, a belső, szárazföldi területek pedig az iparosítás hiányával küszködtek. Az Azori-szigeteknek és Madeirának a periferialitásból adódó speciális kommunikációval és infrastruktúrával kapcsolatos igényei voltak [Bradley et al, 1995]. A 3. táblázatból jól látható, hogy az I. KTK támogatásainak regionális megoszlása a regionális különbségek csökkentését szolgálta.

3. táblázat: Az I. KTK regionális támogatásainak megoszlása

Régiók	I. KTK
Norte	28%
Centro	19%
Lisszabon és Tejo völgye	36%
Alentejo	7%
Algarve	3%
Azori-szigetek autonóm régió	4%
Madeira autonóm régió	3%
Multi-regionális	13%
Összes I. KTK	100%

Forrás: Observatório do QCA, 1995; EC, 1995.

Az I. KTK alapján a legtöbb befektetésben a fővárost is magában foglaló Lisszabon és Tejo völgye régió részesült. A második legmagasabb támogatásban részesülő Norte régió aránya a teljes KTK-ból majdnem 10 százalékponttal kevesebb. A két régió együttesen a támogatások több mint 60 százalékát kapta. Centro régióba a támogatások 19 százaléka érkezett, ezt követi Alentejo régió több, mint 10 százalékpontos különbséggel, s végül az Azori-szigetek autonóm régió 4 százalékos aránya után Algarve és Madeira autonóm régió kapta a legkevesebb támogatást 1989-1993 között. A támogatások egy főre jutó aránya ugyanakkor a fejletlenebb régiókban, Algarveban, Alentejban, az Azori-szigeteken és Madeirán volt a legnagyobb [EC, 1995]. Az országos átlag alapján egy fő 400 000 escudo támogatásban részesült az 1989-1993-as I. Közösségi Támogatási Keretből [Observatório do QCA, 1995]. Itt érdemes megjegyezni, hogy az ország keleti felére eső, belső NUTS III régiók különösen jól szerepeltek a regionális egyenlőtlenségek csökkentésében, ide áramlott ugyanis a beruházások 82 százaléka, amely hozzájárult a közepes nagyságú városok megerősödéséhez, alternatívát nyújtva ezzel a partvidéki zsúfolt területeknek. Lisszabonba és Portóba valamint környékükre az összeruházások 10 százaléka, a többi part menti területre pedig az összeruházások 8 százaléka érkezett [EC, 1995; Éltető 2001].

Az I. Közösségi Támogatási Keret ex-post értékelése alapján Norte illetve Lisszabon és Tejo völgye régiókban koncentráldott a legtöbb támogatás, különös tekintettel a produktív szektorra – amely ebben a két régióban az összes támogatás felét tette ki – valamint az emberi erőforrás fejlesztésére – amelynek súlya (14 százalék) szintén magasabb az országos átlagnál. Ezen túlmenően Lisszabon és Tejo völgye régióban az ipari szerkezetváltás, Norte régióban

pedig az agrárszektor szerkezetváltása játszott nagy szerepet a támogatások felhasználásában. Centro régió támogatásait a produktív szektor fejlesztésére (a befektetések kb. fele), valamint az infrastruktúra kiépítésére (16 százalék) fordították. Alentejo és Algarve támogatásainak sorrendben 16,5 és 26,8 százalékát a gazdasági infrastruktúra kialakítására, illetve sorrendben 25 és 13 százalékát pedig a mezőgazdasági, vidékfejlesztési és halászati szektor fejlesztésére költötték. Az Azori-szigetek és Madeira autonóm régiók főként a növekedési potenciál fejlesztésére és a helyi fejlesztésekre fordították a támogatásokat.

Az I. KTK eredményeképpen emelkedett a humán erőforrás átlagos képzettségi szintje, decentralizálták az oktatási infrastruktúrát, így az ország belső területein is új egyetemeket létesítettek. Az ESZA több mint egy millió portugál szakmai továbbképzését támogatta, amely hozzájárult a vállalatok termelékenységnek növekedéséhez. Az infrastruktúra terén a közutak jelentették a prioritást, a közösségi támogatások több mint 60 százalékát erre fordították. A telekommunikációban a fejlett technológiára épülő szolgáltatások segítettek a cégek termelékenységének növelését. Az energia szektorban a támogatásokból finanszírozott projektek a források diverzifikálását és a regionális energiaforrások fejlesztését célozták, csökkentve ezzel a portugál gazdaság kőolajtól való függőségét. A mezőgazdaságba irányuló támogatások 1989 és 1993 között a modernizáláson, a feldolgozási és marketing folyamatok fejlesztésén keresztül a termelékenységet éves szinten 7,4 százalékkal növelték, miközben a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma évente átlagosan 4,4 százalékkal csökkent [EC, 1995]. Az I. KTK idején az alap-infrastruktúra fejlesztésére (24 százalék), a gazdaság korszerűsítésére (13,4 százalék), a régiók növekedési potenciáljának fejlesztésére (15,6 százalék) és az oktatási rendszer korszerűsítésére (28 százalék) fordították a forrásokat. Összességében a strukturális alapok támogatásai 0,25 százalékkal járultak hozzá a GDP-hez viszonyított éves államháztartási deficit, és 14 százalékkal az GDP-hez viszonyított államadósság csökkentéséhez. Az 1989-1993-as időszakban a támogatások évente átlagosan 3 százalékkal járultak hozzá a GDP-hez, amelynek köszönhetően Portugália évi 3 százalékos reálkonvergenciát ért el a közösségi GDP átlaghoz viszonyítva [EC, 1995]. Az I. KTK GDP-növekedésre gyakorolt hatása stabilnak mutatkozott és számítások szerint hosszú távon 0,4-0,6 százalékot tett ki [EC, 1997]. Az 1989-1993 között érkező strukturális támogatások majdnem kétharmadát bruttó fix tőkeképződésre szánták, amely Portugália fix tőke képződésének 21,5 százalékát tette ki. Az I. KTK révén további 80.000 új munkahely jött létre és az emberi erőforrások fejlesztése mellett további jelentős eredményeket értek el a gazdasági infrastruktúra és a gazdaság szerkezetének fejlesztése terén. [EC 1995; Magone, 1997].

A strukturális alapok pozitív hatása ellenére Portugália infrastruktúrája az I. KTK időszakának végén még csak az infrastruktúrával legjobban ellátott hét európai uniós ország átlagának 42 százalékát tette ki a közlekedés, 28 százalékát a kommunikáció és 26 százalékát az energia terén [EC, 1995]. A támogatások eredményei ellenére 1993-ban az egy főre jutó GDP Portugáliában még csak az európai uniós átlag 58 százalékán állt [EC Regional Policy, 1994]. Az ipar 80 százaléka a szűk part menti sávon helyezkedett el, s ezeknek is mintegy fele a két nagy metropoliszra koncentrálódott. Az ország egyes területein a népsűrűség csak 30 fő/km² volt, szemben az országos átlag 107 fő/km²-rel. A népesség nagyvárosokba történő elvándorlása miatt az ország belső területein csökkent a népesség aránya, amely a kis vidéki falvak és városok gyors elnéptelenedéséhez vezetett. A regionális aszimmetria kezelése óriási többletköltséggel jár, ezért is érdekesebb ennek megelőzésére vagy minél célzottabb kezelésére hangsúlyt fektetni [EC, 1995]. Valamennyi portugál NUTS II régió az európai átlagos fejlődési szint alatt teljesített, továbbá jelentős fejlődési különbségek voltak közöttük. Az egy főre jutó GDP alapján a legfejlettebb és a legelmaradottabb NUTS III területi egység közötti arány 3:1-hez volt és csak öt NUTS III területi egység teljesített az országos átlag felett. Lisszabon és a Tejo völgye – központi fekvésének és hagyományosan fejlett gazdasági szerkezetének köszönhetően – kedvezően részesült az ország gazdasági fellendüléséből. A

régió részesedése a GDP-ből az EU-átlag 75 százalékát is elérte a 90-es évek elején. Portugália többi régiója gyengébb fejlődést mutatott, az Unió átlag GDP-jének 50 százaléka alatt maradtak. 1986 és 1993 között Centro régió stagnált, Alentejo pedig az Európai Unió GDP-átlagának 50 százalékáról majdnem 35 százalékára esett vissza. A regionális divergencia szempontjából legproblémásabb terület Alentejo és az autonóm területek, Madeira és az Azori-szigetek voltak, amelyek egyben az Európai Unió legszegényebb régiói közé tartoztak. Alentejo régióban, amely nagymértékben függött a mezőgazdaságtól, a fiatal generációk elvándorlása is problémát jelentett. Annak ellenére, hogy jelentős támogatásokat fordítottak az ország kohéziójának növelésére, még távolinak tűnt a piachoz és a közjavakhoz való egyenlő hozzáférés [Magone, 1997].

4. táblázat: A regionális aszimmetria alakulása 1988-1993 között Portugáliában

Évek	Szórási hányados	
	Regionális számítások II. sorozat	Regionális számítások III. Sorozat
1988	26,26	
1989	26,64	
1990	27,59	21,49
1991		22,45
1992		21,09
1993		20,94

Forrás: Pires, 1998.

Az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson mért szórásának számításai alapján meghatározható a hét portugál régió fejlődésbeli eltéréseinek aránya. A 4. táblázatban látható a regionális aszimmetria enyhe növekedése 1988 és 1991 között. 1991-től kezdődően pedig – amikor az I. KTK támogatásai elértek egy bizonyos súlyt a gazdaságon és a hazai beruházásokon belül – a regionális aszimmetria enyhén csökkenő tendenciája volt észlelhető. Bár nem lehet egyértelmű párhuzamot vonni az okok és az okozatok között egy ilyen bonyolult gazdasági képlet esetében, mégis a statisztikai adatok rámutatnak bizonyos összefüggésre a strukturális támogatások és az országon belüli különbségek csökkenése között [Pires, 1998]. A teljes időszak függvényében ugyanakkor nem tapasztalhattunk jelentősebb javulást vagy romlást a portugál régiók aszimmetriájának változásában.

1.3. Regionális támogatások 1999-ig

A II. KTK által juttatott strukturális támogatásokból Portugália 1994-1999 között 13.980 millió ECU támogatásban részesült 1994-es árakon számolva, amelyet további 6.056 millió ECU hazai társfinanszírozás egészített ki [EC, 1995]. A portugál hatóságok 1993. július 9-én nyújtották be a Bizottsághoz az 1994. januártól 1999. decemberig tartó hatéves időszakot átfogó Regionális Fejlesztési Tervet, amely alapján 1994. február 28-án Lisszabonban került sor a II. Közösségi Támogatási Keret aláírására. Az Európai Bizottság a II. KTK-t a C(1994)170-es döntéssel fogadta el. Ez olyan partnerségi szerződést jelentett az Európai Bizottság és a portugál kormány között, amely különböző regionális és ágazati programok megvalósítását tűzte ki célul. Az I. Közösségi Támogatási Kerethez hasonlóan a II. Közösségi Támogatási Keret is azt célozta, hogy Portugália közeledjen az Európai Unióhoz, és hogy csökkenjenek a belső regionális aszimmetriák az országon belül. Portugália egész területe ebben az időszakban is az első célkitűzés alá tartozott. Míg az I. KTK (1989-1993) hat támogatási tengelyt és 60 Operatív Programot (röviden: OP) tartalmazott, a II. KTK (1994-

1999) már csak 4 támogatási tengelyt, 15 OP-t és egy globális kölcsönt [Pires, 1998; EC Regional Policy, 1994]. A II. Közösségi Támogatási Keret a következőképpen határozta meg a támogatások indikatív megoszlását az egyes alapok között: ERFA – 62,4 százalék, ESZA – 22,5 százalék, EMOGA-Orientációs része – 13,6 százalék, HOPE – 1,5 százalék. A hatéves időszak alatt Portugália négy fő támogatási tengelyen keresztül használta fel az Európai Unió támogatásait:

1. Az emberi erőforrások és a foglalkoztatás fejlesztése;
2. A gazdaság versenyképességének erősítése;
3. Az életminőség és a szociális kohézió javítása;
4. A regionális gazdasági bázis megerősítése.

Az 1994-1999 közötti teljes támogatások (EU + hazai társfinanszírozás) megoszlásából jól látszik, hogy a portugál versenyképesség növelésére fordították a kiadások majdnem felét (5. táblázat). A versenyképességre fordított kiadások körülbelül 40 százalékát az infrastruktúra fejlesztésének szentelték, amelyen belül az országos főútvonalak fejlesztése állt a középpontban (pl. Lisszabon-Madrid autópálya portugál szakasza). Korszerűsítették továbbá a vasútvonalakat, és digitalizálták a teljes távközlési hálózatot. A környezetvédelemben a víz-és szennyvízvezeték hálózatok fejlesztése terén történt előrelépés a II. KTK alatt [Éltető, 2001]. A regionális fejlesztésre a II. KTK összes közkiadásának 21,6 százalékát fordították. Mivel ez utóbbi szintén magában foglalt regionális szintű infrastrukturális kiadásokat, így összességében 1994-1999 között még több forrást szenteltek infrastrukturális beruházásokra [Bradley et al, 1995]. Az 5. táblázatban látható, hogy az emberi erőforrás és a foglalkoztatás fejlesztésére a teljes kiadásoknak csak mintegy 20,4 százalékát költötték annak ellenére, hogy ezen a területen jelentős Portugália lemaradása az európai átlag mögött.

5. táblázat: A II. KTK teljes közkiadásainak megoszlása a támogatási tengelyek között

Támogatási terület	A II. KTK teljes közkiadásainak arányában
1. Emberi erőforrás és foglalkoztatás	20,4%
Oktatás, tudomány és technológia	11,2%
Képzés és foglalkoztatás	9,2%
2. Versenyképességi intézkedések	47,8%
Infrastruktúra	18,9%
3. Életminőség és szociális kohézió	8,9%
4. Regionális fejlesztés	21,6%
Technikai segítségnyújtás	1,4%
Összes	100%

Forrás: Bradley et al, 1995.

További érdekes következtetésre juthatunk, ha a II. KTK támogatási területeit összehasonlítjuk az előző időszak támogatási területeivel (6. táblázat). Megállapítható, hogy az alapinfrastruktúra fejlesztése továbbra is fő prioritás maradt a portugál támogatási keretben. Az infrastruktúra közkiadásainak aránya a két támogatási időszak között növekedett, különös tekintettel a közlekedési infrastruktúra arányára (18 százalék az I. és 20,5 százalék a II. KTK idején). Az emberi erőforrásra szánt kiadások ugyanakkor jelentősen, mintegy 11 százalékkal csökkentek, főként a képzés esetében, annak ellenére, hogy a támogatási időszak végéig az oktatás és képzés terén a közösségi átlaghoz képest fennálló tekintélyes hátrány leküzdése érdekében jelentős fejlődésre lett volna szükség. A produktív tevékenységekre szánt közkiadások viszonylag stabil százalékos arányt mutattak a két időszak során. Az ambiciózus iparpolitika Portugália versenyképességének javítását szolgálta. A portugál regionális politika történetében elsőként került kialakításra a II. KTK keretén belül

egy, a regionális fejlesztést szolgáló Operatív Program,³ amely a régiók közötti egyensúly megteremtését, a vidék-és városfejlesztést, a decentralizációt és a köz-illetve magánszféra közötti partnerség kialakítását tűzte ki célul [Comissão de Gestão dos Fundos Comunitários, 2000].

6. táblázat: Az I. KTK és a II. KTK támogatási területeinek összehasonlítása

Támogatási terület	I. KTK 1989-1993	II. KTK 1994-1999
Alapinfrastruktúra	34%	43,7% ⁴
Közlekedés	18%	20,5%
Kommunikáció	2%	2,2%
Energia	6%	3,5%
Környezetvédelem	7%	4,9%
Egészség	1%	2,1%
Emberi erőforrás	30%	18,9%
Oktatás	9%	7,3%
Képzés	19%	9,5%
K+F	2%	2,1%
Termelői szektor	34%	31,6%
Mezőgazdaság	14%	12,8%
Halászat ⁵	-	1,6%
Ipar/szolgáltatások	16%	14,1%
Turizmus	4%	3,1%
Egyéb	2%	5,8%
Összes	100%	100%

Forrás: EC, 1995; Bradley et al, 1995.

Az 1994-1999 közötti strukturális támogatások indikatív regionális megoszlása a II. KTK alapján a következő volt: Norte – 29,23 százalék, Lisszabon és Tejo völgye – 27,42 százalék, Centro – 18,14 százalék, Alentejo – 8,62 százalék, Algarve – 4,71 százalék, Azori-szigetek – 3,78 százalék, Madeira – 3,42 százalék (EC, 1995).⁶ Annak ellenére, hogy a II. KTK egyik fő célkitűzése az volt, hogy csökkentse a regionális aszimmetriát Portugáliában, megállapítható, hogy 1994-1999 között az egy főre jutó GDP-k közötti különbség növekedett az egyes régiók között [DGDR, 2004]. Az emberi erőforrás és szociális fejlődés mutatói ugyanakkor regionálisan közeledtek egymáshoz. Míg ugyanis a fizikai és a szociális infrastruktúrába történt közberuházások meglehetősen egyenletesen oszlottak el a különböző régiók között, addig a strukturális támogatások több mint felét kitevő gazdasági beruházások közül csak 23 százalék áramlott közvetlenül a regionális gazdaságokba, a strukturális alapok beruházásainak 33 százaléka a legfejlettebb Lisszabon és Tejo völgye régióban koncentráldott.

³ Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional – Operatív Program a regionális fejlesztési potenciál elősegítése érdekében.

⁴ A forrásanyag a II. KTK adatainál a Kohéziós Alap 484 millió ECU támogatását is figyelembe veszi, ezért itt kivételesen a Kohéziós Alapot is szerepeltetem a dolgozatban.

⁵ A halászat esetén az 1989 és 1993 közötti támogatások a mezőgazdasági támogatásokkal összevonva vannak feltüntetve.

⁶ A 100 százalékhoz hiányzó részt a regionálisan fel nem bontható támogatások adják.

Bár az Európai Bizottság becslése alapján a támogatások révén a portugál GDP 5 százalékkal jobban növekedett, mint ahogyan a támogatások nélkül növekedett volna, a kilencvenes évek végére Portugália területének nagy része a nemzeti átlag alatt teljesítő régiókból állt össze [Éltető, 2001]. A II. KTK hosszú távon 1,6 százalékkal magasabb reál GDP-t eredményezett, ahhoz képest, mint amennyi a II. KTK hatása nélkül lett volna. Rövid távon az 1999-ben mért reál GDP-értéke 3,3 százalékkal lett magasabb a II. KTK hatásának köszönhetően. 1994 és 1999 között 106.000 munkahely jött létre, amely a munkanélküliségi ráta 2 százalékponttal történt csökkenését eredményezte 1999-re. A legkedvezőbb hatást a II. KTK az infrastruktúra és a környezetvédelem terén érte el [Comissão de Gestão do QCA III, 2000].

2. Strukturális támogatások 2000 és 2006 között

A III. Közösségi Támogatási Keret 2000-2006-ot átfogó időszakára esett az Európai Unió ötödik, eddigi legnagyobb bővítése. Mindez megkívánta a strukturális alapok új helyzethez való igazítását is és jelentős eltolódásokat idézett elő az Európai Unió mutatóinak átlagában. Megváltozott ugyanis a tagállamok relatív helyzete az Unión belül: az EU gravitációs centrumának keletre tolódásával tovább növekedett Portugália periférikus helyzete. Ráadásul az alacsonyabb átlagos fejlettségi szinttel, de magasabb növekedési potenciállal rendelkező új tagállamok megváltoztatták a régi tagállamok, így Portugália versenyhelyzetét is. A kelet-közép európai országok alacsony munkaerő-és telephely költségei vonzó befektetést kínáltak, s ezzel Portugália versenytársává váltak. Mindez természetesen érzékenyen érintette Portugáliát, az Európai Unió támogatásainak addigi egyik legnagyobb haszonélvezőjét.

Az Agenda 2000 ismeretében 1999. október 13-án Portugália benyújtotta az Európai Bizottságnak a 2000-2006-os időszakra vonatkozó Regionális Fejlesztési Tervét, amelyet nagyszabású társadalmi konzultáció előzött meg. A hivatalos adatok szerint több mint 3000-en vettek részt a konzultációban. A portugál Regionális Fejlesztési Terv egy szélesebb körű nemzeti tervezési folyamat része volt, amelyet a Gazdasági és Szociális Nemzeti Fejlesztési Terv (*Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social – PNDES*) valósított meg. Ez az ambiciózus gazdasági és szociális fejlesztési stratégiát megfogalmazó nemzeti terv több szempontból is kijelölte Portugália alapvető célkitűzéseit a 2000-2006-os időszakra vonatkozóan. A portugál gazdaság európai térségben való elhelyezkedését illetően a nemzeti fejlesztési terv Portugáliát úgy jellemezte, mint Európa atlanti-óceáni határán fekvő kapcsolódási pontját a világgazdasággal. A nemzeti fejlesztési terv alapján a gazdasági fejlődési modellt illetően Portugáliának a versenyképességgel összefüggő strukturált tevékenységeket, szempontokat és dinamikusabb technológiákat kell előnyben részesíteni közép-és hosszú távon egyaránt. Portugáliának olyan stratégiát kell elfogadni, amely a természeti kincsek megőrzését és a bio-diverzitást szolgálja. A szociális fejlődési modell tekintetében a stratégia a szolidaritásra és a kohézióra épült. A fejlesztési stratégia általános célja az volt, hogy Portugália leküzdje azt a strukturális hátrányát, amely elválasztja a fejlettebb európai országoktól.

Mindezek alapján a Regionális Fejlesztési Terv nemcsak az ország makrogazdasági konvergenciáját célozta meg, hanem alapvető célja volt még Portugália strukturális gyengeségeinek leküzdése is. A Regionális Fejlesztési Terv többféle strukturális gyengeséget hozott felszínre Portugáliában: 1) a portugál gazdaság alacsony produktivitását, 2) a portugálok alacsony képzettségi szintjét, 3) a kutatás-fejlesztés alacsony szerepét a gazdaságban és a társadalomban, 4) az infrastruktúra további hiányosságait, 5) a krónikus kereskedelmi deficitet és 6) a belső fejlődési egyensúlytalanságokat. Mindezen hátrányok sikeres leküzdéséhez az emberi erőforrásnak tulajdonították a legnagyobb fontosságot. Emellett elsődleges szerepet kapott a gazdaság strukturális átformálása, a területi

versenyképesség és egyensúly megteremtése, valamint az intézményi háttér reformja [Comissão de Gestão do QCA III, 2000].

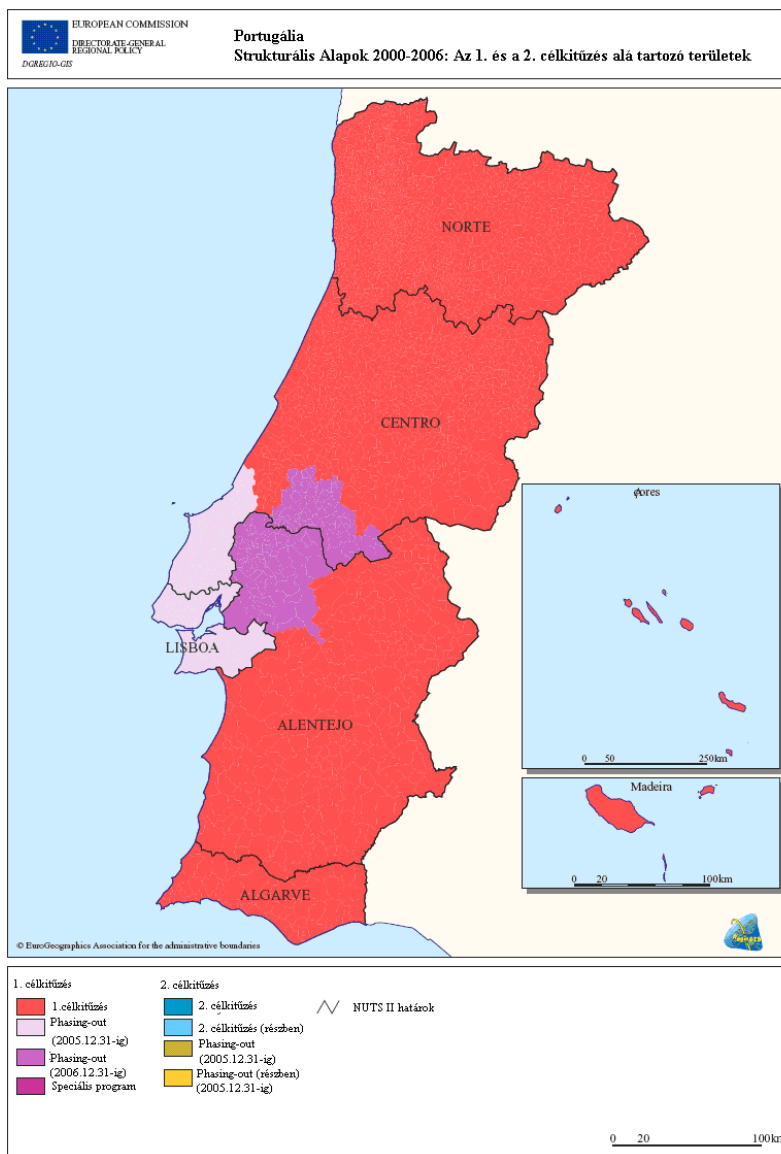
A Gazdasági és Szociális Nemzeti Fejlesztési Terv alapján készített Regionális Fejlesztési Tervből a Bizottság és a portugál nemzeti hatóságok közötti széleskörű tárgyalási folyamat eredményeképpen került kialakításra a III. Közösségi Támogatási Keret, amelyet Portugália 2000. március 31-én írt alá. Az Európai Bizottság a tagállam által benyújtott tervezetet a C(2000)762-es döntéssel fogadta el. A III. KTK megteremtette a 2000-2006 között nyújtott támogatások szabályait és prioritásait, valamint egységes keretbe foglalta a közösségi strukturális támogatások összességét. Mindezek alapján a III. KTK négy stratégiai irányelvet határozott meg a 2000-2006-os időszakra, amelyek az alábbiak voltak:

1. A portugál munkavállalók képzettségi szintjének emelése, a foglalkoztatás és a szociális kohézió támogatása;
2. A versenyképesség javítása és az innováció elősegítése;
3. Az ország területi értékének és geo-ökonómiai helyzetének megerősítése;
4. A fenntartható regionális fejlődés és a nemzeti kohézió elősegítése.

A stratégiai irányelvek központi eleme a kohézió volt, amelyet többdimenziós összefüggésben értelmezhetünk. Egyrészt beszélhetünk a szociális kohézióról, amely az első stratégiai irányelvvel függ össze, másrészt a gazdasági kohézióról, amely a második stratégiai irányelvvel hozható kapcsolatba. A kohézió értelmezésének harmadik módja lehet a területi kohézió, amely az utolsó két stratégiai irányelvhez kapcsolódik [Comissão de Gestão do QCA III, 2004].

Portugália egészen a II. Közösségi Támogatási Keret végéig, azaz 1999-ig a legfejletlenebb régióknak járó támogatásban részesült. Ezt követően a 2000 és 2006 közötti időszak strukturális szabályrendszerét tekintve Portugália – az Unió átlagához képest alacsonyabb teljesítménye révén – a legfejletlenebb régiókat támogató, 1. célkitűzés alá esett (*1. ábra*). A portugál tárgyalódelegáció azt is elérte, hogy a legfejlettebb régió, Lisszabon és Tejo völgye is részesüljön még átmeneti támogatásban az 1. célkitűzésből, azaz a legkedvezményezettebb régióknak járó forrásból. A portugál főváros és a körülötte húzódó Lisszabon és Tejo völgye régió tehát 2000. január 1-től kezdődően már csak átmenetileg vált jogosulttá az 1. célkitűzés támogatásaira. Ez azt jelenti, hogy 2006-ig fokozatosan csökkenő támogatásban (*phasing-out*) részesült a programozási időszak alatt. Portugália öt szárazföldi régiója közül négy, valamint két ultraperiférikus régiója, Madeira és az Azori-szigetek ugyanakkor továbbra is jogosulttá vált az 1. célkitűzés támogatására.

1. ábra: A portugál régiók 2000-2006 közötti besorolása



Forrás: Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság.⁷

2.1. A III. KTK szerkezete, Operatív Programok

A 2000-2006 közötti Közösségi Támogatási Keret és az ennek alapján lehívható támogatások a fentebb említett négy stratégiai irányelv köré épültek fel. Ez a négy irányelv alkotta a támogatások fő tengelyeit, amelyekhez mint fő célkitűzésekhez az Operatív Programok kapcsolódtak (7. táblázat).

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/portugal/pt_en.htm. Letöltés ideje: 2007. augusztus.

7. táblázat: A III. KTK felépítése

millió euró, 2004-es árakon

Portugália III. Közösségi Támogatási Keretének felépítése		
Tengelyek	Operatív Programok	Közösségi támogatás
1. tengely: A portugálok képzettségi szintjének emelése, a foglalkoztatás és szociális kohézió elősegítése	- Oktatás	1.060
	- Foglalkoztatás, képzés és szociális fejlesztés	1.664
	- Tudomány, technológia és innováció	713
	- Információs társadalom	426
	- Egészségügy	497
	- Kultúra	249
	- Közigazgatás	104
		Σ4.714
2. tengely: A versenyképesség javítása és az innováció elősegítése	- Mezőgazdaság-és vidékfejlesztés	1.349
	- Halászat	184
	- Gazdaságfejlesztés	2.833
	Σ4.367	
3. tengely: Az ország területi értékének és geo-ökonómiai helyzetének megerősítése	- Közlekedés	1.457
	- Környezetvédelem	332
	Σ1.790	
4. tengely: A régiók fenntartható fejlődésének elősegítése	- Norte	2.865
	- Centro	1.795
	- Lisszabon és Tejo völgye	1.516
	- Alentejo	1.282
	- Algarve	479
	- Azori-szigetek	905
	- Madeira	740
	Σ9.583	
	- Technikai segítségnyújtás	Σ77
Összes		Σ20.530

Forrás: Comissão de Gestão do QCA III, 2004.

A III. Közösségi Támogatási Keret elfogadásakor 2004-es árakon 20.530 millió euró támogatást irányoztak elő kötelezettségvállalási (*commitment*) szinten Portugália számára a 2000-2006-os támogatási időszakra [Comissão de Gestão do QCA III, 2000]. Ez az összeg a korábbi, 1994-1999 közötti időszakot átfogó II. Közösségi Támogatási Keret támogatásaihoz képest (14.589 millió euró, 1999-es árakon számolva) közel 6 millió euróval több. Az egyes stratégiai tengelyek számára előirányzott támogatások a 7. táblázat alapján 22 százalékban az 1. tengely, 22 százalékban a 2. tengely, 9 százalékban a 3. tengely és végezetül 47 százalékban a 4. tengely számára álltak rendelkezésre, vagyis a legtöbb támogatást a belső kohézió erősítésére szánták a 2000-2006-os időszakban. A III. KTK időszakában változott a támogatások profilja. A korábbi infrastrukturális beruházások felől a portugál népesség képzettségi szintjének növelése mellett az információs és tudástársadalom irányába tolódott el a támogatások súlypontja [Magone, 2004].

A III. portugál Közösségi Támogatási Keret szerkezete tehát a négy fő tengelyből és az azt további 20 részre tagoló Operatív Programból állt. A III. KTK első tengelye a portugál társadalom képzettségi szintjét, valamint a foglalkoztatást és szociális kohéziót volt hivatott elősegíteni. Ezt a stratégiai célt hét Operatív Program szolgálta. Az *Oktatás Operatív Program* megválaszolta a portugál társadalom igényét a szakmai képzettség növelésére, valamint elősegítette egy tudományos társadalmi modell kialakítását. Ennek érdekében az OP olyan tevékenységeket és intézkedéseket támogatott, amelyek a fiatalok képzését célozták, majd később további képzést biztosítottak az aktív munkaerőpiacra való átmenet támogatása érdekében. Az Operatív Program támogatta továbbá a tudásalapú társadalom kialakítását, különösen a számítógépes felszereltség megeremtését. A *Foglalkoztatás, Képzés és Szociális Fejlődés Operatív Program* az Európai Foglalkoztatási Stratégiát és a foglalkoztatásért kialakított Nemzeti Akciótervet követte célkitűzéseiben. Támogatta a szakképzést és az aktív életre való áttérést, a munkaerő további képzését, a közszolgáltatások modernizálását, a nemek közötti egyenlőséget, valamint a szociális fejlődést. A *Tudomány, Technológia, Innováció Operatív Program*, amelyet később a Tudomány és Innováció 2010 Operatív Programra neveztek át, a tudományos felzárkózást, az innováció fejlesztését, valamint a tudomány és a technológia előrehaladását szolgálta. Az *Információs Társadalom Operatív Program*, amelyet később Tudástársadalom Operatív Programra kereszteltek, elérhetőbbé kívánta tenni az új információs-és kommunikációs technológiákat, ezáltal a tudás-és információ alapú társadalom kiépítését szolgálta. Az *Egészségügy Operatív Program* célja volt megvalósítani az egészség támogatását és a betegségek megelőzését szolgáló stratégiai irányelveket. További célkitűzései közé tartoztak az egészségügy fejlesztése, valamint új partneri kapcsolatok kialakítása a szektoron belül a magán-és társadalmi partnerekkel annak érdekében, hogy az egész társadalom számára elérhető legyen a minőségi egészségügy. A *Kultúra Operatív Program* célja az volt, hogy fellendítse a kultúrát, mint fejlesztési és foglalkoztatási területet, valamint jobb helyi-regionális egyensúlyt biztosítson a kultúrához való hozzáférésben. 2004-ben a félidős átprogramozást követően az első tengely kiegészült a *Közigazgatás Operatív Programmal*, amelynek célja a közigazgatás modernizálása és minőségének fejlesztése, valamint a közigazgatásban dolgozók képzettségének javítása volt.

A III. KTK második tengelye a versenyképességet és az innovációt támogatta. A második tengely szolgáltatásban három Operatív Program állt. A *Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés Operatív Program* általános célja az volt, hogy hatékony szövetséget teremtsen a modern, versenyképes és termelékeny gazdálkodási szektor és a vidéki területek fenntartható fejlődése között környezetvédelmi, gazdasági és társadalmi értelemben egyaránt. A *Halászat Operatív Program* magában foglalta a halászati flotta felújítását és modernizációját, a vízi erőforrások védelmét és fejlesztését, a kikötők fejlesztését, a feldolgozás és marketing támogatását. A *Gazdaság Operatív Program* valamennyi olyan intézkedést magában foglalt, amely ipari, turisztikai, kereskedelmi vagy szolgáltatási jellegű cégekre irányult. Célja volt a vállalatok termelékenységének és versenyképességének növelése, valamint olyan lehetőségek megeremtése, amelyek növelik az ország termelékenységét, erősítik a fejlesztési potenciált, elősegítve ezzel a globális piacra jutást.

A III. KTK harmadik tengelyének célkitűzése az ország területi értékének és geo-ökonómiai helyzetének megerősítése volt. Ehhez két Operatív Program járult hozzá. Az egyik az *Elérhetőség és Közlekedés Operatív Program* volt, amelynek hosszú távú célja egy biztonságos és gazdaságilag, pénzügyileg, környezetvédelmi és szociális szempontból is fenntartható közlekedési rendszer kifejlesztése volt. A másik Operatív Program a *Környezetvédelem Operatív Program* volt, amely a fenntartható fejlődés feltételeinek megeremtésére törekedett, magában foglalva a természeti erőforrások menedzselését, a környezet minőségének fejlesztését, a környezettudatos regionális fejlesztési és tervezési politika kialakítását, a természeti örökségek megőrzését, valamint olyan partneri kapcsolatok

kialakítását, amelyek a környezettudatos megközelítést szolgálják a gazdasági tevékenységek során és az egyes szervezetekben.

A III. KTK negyedik, egyben utolsó tengelye a fenntartható regionális fejlődést és a kohéziót célozta. Ezt segítették a *Regionális Operatív Programok*, amelyek közül öt a kontinensen, kettő pedig Portugália szigeteken fekvő részén valósult meg. A 2000-2006 közötti időszakban a strukturális alapok menedzselésében nagyobb szerepet kaptak a régiók, amely az Operatív Programok beavatkozási területeinek kiszélesítésében érhető tetten.

Tekintettel arra, hogy Portugáliában a strukturális alapok támogatásait nagyarányban fordították infrastrukturális beruházásokra, fontosnak tartom bemutatni az Európai Unió 1994-2004 között a portugál közlekedési szektornak nyújtott támogatásainak régiók szerinti megoszlását. A II. KTK időszakát és a III. KTK időszakának egy részét átfogó adatsor valamennyi közlekedési ágazatot magában foglalja, azaz tartalmazza a vasúti, a közúti, a kikötői, a repülőtéri és a városi közlekedést. Mivel a közlekedési infrastruktúra a támogatásainak egy részét a Kohéziós Alapból kapta, ezért a 8. táblázatban a strukturális alapok (ERFA) mellett szerepelnek a Kohéziós Alap közlekedésre szánt összegei is.

8. táblázat: A közlekedési szektornak nyújtott támogatások regionális megoszlása

1994-2004	Norte	Centro	Lisszabon és Tejo völgye	Alentejo	Algarve	Madeira	Azori-szigetek	Multi-regionális	Összes
Millió euró	1.383	868	2.124	376	129	491	362	460	6.193
százalék	22,33	14,02	34,30	6,06	2,08	7,93	5,85	7,43	100

Forrás: EC, 2006b.

A fenti táblázatban bemutatott támogatások regionális megoszlása nem egyenletes. A támogatások több mint egyharmada a legfejlettebb Lisszabon és Tejo völgye régióba érkezett, míg a jóval alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező Norte régió csak a közlekedési infrastruktúrára szánt támogatások 22,3 százalékában részesült. Az Azori-szigetekhez hasonló nagyságú népességgel rendelkező, de tőle jóval fejlettebb Madeira a támogatások majdnem 8 százalékát kapta, szemben az Azori-szigeteknek juttatott 5,85 százalékkal. Összértéken a legkevesebb közlekedési támogatásban Algarve régió részesedett, méretéhez képest azonban Alentejo régió is alacsony mértékű közlekedési infrastruktúrához jutott 1994 és 2004 között.

A III. KTK összes támogatásának regionális megoszlása a következő volt: Norte 38,06 százalék, Centro 21,78 százalék, Lisszabon és Tejo völgye 16,06 százalék, Alentejo 10,35 százalék, Algarve 5,52 százalék, Azori-szigetek 4,21 százalék, Madeira 4,04 százalék. A III. KTK regionális konvergenciát támogató jellege ellenére továbbra is jelentős regionális különbségek álltak fenn az országban a 2000-2006 közötti támogatási időszakban. A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-jének szórása az Eurostat adatai szerint 2002-től kezdődően növekedett (9. táblázat).⁸

9. táblázat: A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-jének szórása

Év	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Portugália	27,4	27,0	26,9	27,3	27,6	28,1

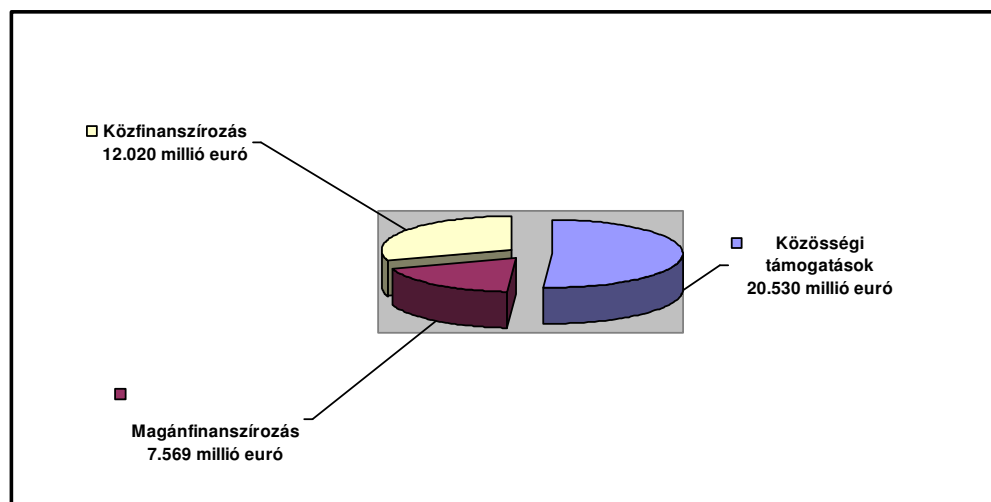
Forrás: Eurostat.⁹

⁸ Az Eurostat adatok meghatározása: Egy adott ország regionális GDP-jének szórása a NUTS III régiók folyó áron mért, egy főre jutó regionális és egy főre jutó országos GDP-je abszolút különbségeinek összegeként definiálható.

⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/en/theme1/reg/reg_e0digdp?OutputDir=EJOutputDir_601&user=unknown&clientid=578C084E34B9C81AA3C8F94BDDC73152.extraction-worker-

A III. KTK közösségi támogatási főösszege a négy strukturális alap között úgy oszlott meg, hogy 65 százalékban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, 23 százalékban az Európai Szociális Alapból, 11 százalékban az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs részéből, s végül 1 százalékban a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközből érkeztek támogatások. A III. KTK rendelkezésére álló pénzügyi eszközök összesen 40.121 millió euró beruházást tettek lehetővé a nemzeti közfinanszírozás és magánfinanszírozás révén [Comissão de Gestão do QCA III, 2004]. A III. KTK teljes finanszírozási forrásainak egymáshoz viszonyított arányát mutatja be a 2. ábra.

2. ábra: A III. KTK beruházásainak finanszírozása



Forrás: III KTK.¹⁰

2.2. A III. KTK értékelése

Vitathatatlan, hogy a III. KTK által nyújtott strukturális támogatások jelentősen hozzájárultak a portugál gazdaság és társadalom fejlődéséhez. A 2007-2013-as támogatási periódus megfelelő és hatékony kialakításához azonban elengedhetetlen volt, hogy leszűrjék az elmúlt időszak tanulságait és tanuljanak a hiányosságokból. A portugál gazdaság meglehetősen nehéz helyzetét ugyanis nem kizárólag a külső tényezők vagy a nagyszámú infrastrukturális beruházás rövid távon még nem jelentkező hatásai magyarázzák, hanem számos, az előző időszakban meghozott hibás stratégiai döntés is.

A regionális politikát szabályozó általános rendelet alapján 2003-ban sor került a III. KTK félideős értékelésére, majd 2005-ben a félideős értékelés megújítására. Az értékelést végzők részletes elemzést végeztek a III. KTK és az Operatív Programok előrehaladásáról és eredményeiről. A félideős értékelés megállapította, hogy a III. KTK jóval kevésbé kedvező időszakban került végrehajtásra, mint amikor elfogadták azt. Ezért az értékelést végzőknek szükséges volt szem előtt tartani mindazokat a külső és belső tényezőket, amelyekkel a portugál gazdaságnak szembe kellett néznie. Az EU-hoz viszonyított reálkonvergencia folyamatában 2000 és 2002 között lassulás, majd megállás következett be. Ehhez társult még az a tény, hogy az egy foglalkoztatottra jutó termelékenység 2000-től kezdődően az európai

[1&OutputFile=reg_e0digdp.htm&OutputMode=U&NumberOfCells=24&Language=en&OutputMi me=text%2Fhtml&](#) Letöltés ideje: 2008. december.

¹⁰ http://www.qca.pt/n_qca/estr_04.asp. Letöltés ideje: 2007. augusztus.

átlagnál alacsonyabb mértékben növekedett. A portugál gazdaság alacsony teljesítménye összefüggésben állt a munkaerőpiac működésével és a humán erőforrás állománnyal. Az oktatási szint nagymértékben javult ugyan, viszont az iskolát korán elhagyók száma megerősítette, hogy a portugál termelési modell továbbra is az elégtelen képzettségi szinttel rendelkező munkaerőt használta fel. Változások voltak szükségesek tehát a termékspecializáció és a munkaerő összetétele terén egyaránt. Mindezek alapján az értékelések hatékonyabb megközelítést sürgettek azon strukturális tényezők irányába, amelyek elősegítik a portugál gazdaság reálkonvergenciáját [DGDR, 2003; DGDR, 2005].

A regionális politikát szabályozó rendeletek az értékelést követően lehetőséget adtak a Közösségi Támogatási Keret és az Operatív Programok átprogramozására. A III. KTK első átprogramozására 2004-ben került sor, főként a félidős értékelés során tett javaslatok tükrében. A III. KTK félidős átprogramozásának főbb stratégiai irányvonalai közé tartozott a versenyképesség megerősítése, különös tekintettel a tudástársadalom és az információtársadalom területeire. A 2004-ben történt átprogramozás egyik legnagyobb újítása a közigazgatás modernizálását célzó Operatív Program létrehozása volt. A félidős átprogramozás a gazdasági és szociális kohézió erősítését, illetve a portugál társadalom képzettségének javítását is célozta az emberi erőforrások fejlesztése révén. A III. KTK félidős átprogramozását a Bizottság 2004 novemberében a C(2004)4588-as döntéssel hagyta jóvá. A második átprogramozás – amely elsősorban technikai jellegű volt – 2006-ban történt és a Bizottság a C(2006)5715-ös döntéssel hagyta jóvá. A második átprogramozás során felhasználásra kerültek a 2005-ben készült félidős értékelés megújításának javaslatai. A 2006-os átprogramozás továbbra is a humán erőforrás fejlesztésére és a portugálok képzettségi szintjének emelésére helyezte a hangsúlyt. Emellett a vállalkozói és innovatív beruházások ösztönzésére, valamint néhány infrastrukturális beruházás megvalósítására koncentráltak a kevésbé fejlett régiókban [Comissão de Gestão do QCA III, 2006]. Az egyes tengelyek közötti nagymértékű átcsoportosításra főként a támogatások célszerűbb és hatékonyabb felhasználása érdekében, valamint az esetleges forrásvesztés elkerülése miatt került sor.

A III. KTK tapasztalatai a 2007-2013-as programozási időszakra történő felkészülés jegyében az alábbiakban foglalhatók össze:

Az infrastruktúrához kapcsolódó támogatások felhasználásában Portugália igen jól szerepelt. A támogatások segítségével Portugália bekapcsolódott a transzeurópai hálózatokba, nagyszámban épültek autópályák, hidak és általánosságban fejlődött a közlekedési infrastruktúra. Megállapítható ugyanakkor, hogy a III. KTK túlzott hangsúlyt helyezett az infrastruktúrára (a III. KTK közkiadásainak kb. 63 százaléka ide áramlott), míg az innovációs politika nem került előtérbe, a közvetlen támogatások elsősorban a már létező vállalatokat és tevékenységeket segítették és kevésbé az új vállalkozásokat. Az emberi erőforrásokat meglehetősen általános sémák mentén fejlesztették, és a portugál vállalatok alacsony fogadóképességgel bírtak a képzett munkaerő tekintetében. A beruházások erős koncentrálása az infrastruktúrára azt eredményezte, hogy a portugál növekedési modell túlságosan függővé vált az építési szektortól. Mindez különösképpen azért hátrányos, mert a portugál gazdaság növekedési modelljének irányát éppen a strukturális konvergencia pályagörbéje mentén határozták meg, amely a több és jobb munkaerő, valamint a technológiai és innovációs tudás megteremtését jelöli meg eszközként [Observatório do QCA III, 2007].

A III. KTK felépítése és annak 20 Operatív Programja alapján a portugál gazdaság és társadalom minden egyes területére kialakítottak egy-egy Operatív Programot, amelyen keresztül támogatást nyújtottak az adott terület számára. Ez azonban magában hordozta azt a veszélyt, hogy elaprózódhatnak az Unióból érkező támogatások. A 2000-2006-os időszakban tanúi lehettünk annak, hogy a támogatásokat nem megfelelően koncentrálták az ország főbb fejlesztési problémáinak megoldása érdekében. Ez az operatív eszközök elaprózódásában, a projektek (sokszor nagyon kis projektek) nagy számában és a beavatkozási területek túlzott

sokféleségében mutatkozott meg. Ennek kiküszöbölésére már a kezdetektől fogva szigorúan meg kell határozni a stratégiai prioritásokat, ami a strukturális nehézségek alapos ismeretén, valamint a közpolitikák stratégiai szerepének meghatározásán alapul. Rendkívül fontos, hogy politikai és szakmai szinten konszenzus legyen a főbb prioritásokról, célkitűzésekről, különös tekintettel a versenyképesség és a kohézió közötti egyensúlyra és kapcsolatra. Operatív szinten a programok és azok intézkedései számának csökkentésére van szükség. A stratégiai szempontok szem előtt tartása azért is fontos, mert jóllehet a támogatások átmenetileg jövedelemteremtéssel, a szegényebb és gazdagabb régiók közötti szakadék csökkentésével és a gazdasági kohézió erősödésével járnak, hosszú távon a gyorsabb növekedés és konvergencia helyett a támogatásoktól tartósan függő gazdaságot alakíthatnak ki. Amennyiben a strukturális támogatásokkal hosszú távú változást akarunk elérni a gazdaság szerkezetében és teljesítőképességében, akkor a támogatásokat a gazdaság hosszú távú kibocsátási potenciálját növelő beruházásokra kell fordítani [Bradley et al, 1995].

További hiányosság volt 2000 és 2006 között, hogy az egyes operatív eszközök és az azokhoz kapcsolódó projektek kiválasztási mechanizmusa alacsony hatékonyságú volt, és ebből következően a programban szereplő célkitűzések és a végrehajtott projektek bizonyos fokú inkonzisztenciája érvényesült. Ez a hiányosság a vártnál rosszabb hatékonysági szinteket vont maga után. Ezt orvosolhatja az erőteljesebb stratégiai koordináció mind politikai mind pedig technikai szinten, az egyes beavatkozási eszközök pozitív és negatív tovagyűrűző hatásainak szisztematikus tervezése, és a nagyobb koherencia. A projektek kiválasztásánál kifinomult kritériumrendszert kell létrehozni ahhoz, hogy az egyes projektek kiválasztása a stratégiai célkitűzéshez való hozzájárulásuk szerint történjen. Ezen a területen fontos továbbá a folyamatos stratégiai monitoring mechanizmusok megvalósítása is.

A III. KTK végrehajtása során nehézséget jelentett az is, hogy serkentsék az egyes magán-és közszereplők innovációs potenciálját az együttes hatékonyság javítása érdekében. Ebből a szempontból nagy szerepe van a partnerségek kialakításának, a területi alapon szerveződő kezdeményezéseknek és a hatékony szerződötetéseknek. Ez utóbbi esetében fontos, hogy a szerződés-kötési folyamat ne csak az operatív forrásokra és a felelősségre korlátozódjon, hanem elsősorban az elérendő eredményre koncentráljon.

2000 és 2006 között nem fordítottak kellő figyelmet a közigazgatás intézményi kapacitásának kiépítésére sem, amely a stratégiai menedzsment komplex funkcióinak végrehajtásához elengedhetetlen lett volna. Ezt a hiányosságot már a támogatási periódus elején felismerték a portugál hatóságok, s ennek következményeként került kialakításra 2004-ben a Közigazgatás Operatív Program. Fontos, hogy a strukturális alapok menedzselése során szerzett tapasztalatok (többéves programozás, átláthatóság, partnerség a döntéshozásban és végrehajtás ellenőrzésben, támogatott tevékenységek értékelése) közvetlen és közvetett hatásai felhasználásra kerüljenek a portugál adminisztrációban is.

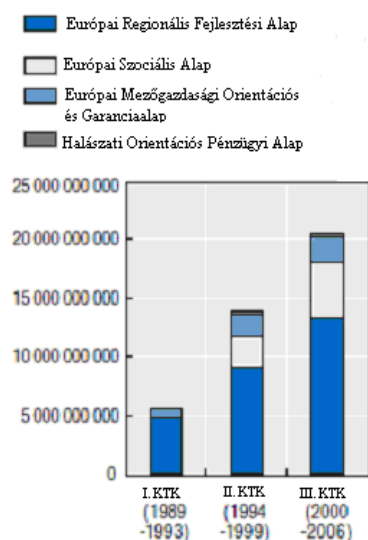
A III. KTK tervezése és végrehajtása során kevés figyelem jutott továbbá az egyes támogatott tevékenységek fenntarthatóságára, hatékonyságára. A 2000-2006-os időszakból származó egyik fontos tapasztalat volt, hogy egy beruházás kiválasztásánál ne csak a hagyományos megközelítés (a költségvetési szabályosság) legyen figyelembe véve, hanem a beruházás gyakorlati relevanciája, gazdasági és pénzügyi fenntarthatósága, és a közkiadásokra gyakorolt hatása is megfontolásra kerüljön. A III. KTK alatt a társfinanszírozás megszerzéséhez szükséges formális feltételek teljesítése sokszor nagyobb figyelmet kapott, mint magának a beruházás céljainak és eredményeinek tisztázása. A jövőben hasznosítható további tapasztalatként szolgál, hogy az eredmények produkálásához szükséges idő-tényezőt sem szabad alábecsülni. Egy adott beruházás eredménye és hatása nem mindig érződik azonnal, sokszor csak hosszú távon lehet megítélni, hogy milyen hozadékkal járt egy-egy befektetés [CSF III Observatory, 2007].

A 2000-2006-os időszak strukturális támogatásai tehát jelentős hatásuk ellenére nem jártak sikerrel a portugál gazdaság specializációjának megváltoztatásában, a termelékenység növelésében vagy a termelői szektor versenyképességének növelésében. A 2007-2013-as időszak stratégiai és operatív dokumentumainak tárgyalása és kialakítása során felhasználására kerültek ezek a tapasztalatok, amelyek segítségével Portugália remélhetőleg visszaáll majd korábbi növekedési pályájára.

3. Strukturális támogatások Portugáliában 2007 és 2013 között

Az Európai Unió strukturális támogatásainak súlya jelentősen megnövekedett Portugáliában az elmúlt mintegy 20 évben (3. ábra), ennek ellenére 1999 óta az ország gazdasági növekedése az uniós átlag alatt maradt. Portugáliában 2001 óta stagnál a foglalkoztatás, és a vásárlóerő-paritáson számolt, egy főre jutó GDP is csak az EU-átlag 74,6 százaléka volt 2007-ben. Az országon belüli regionális különbségek tovább szélesedtek, enyhe divergencia érvényesült [EC, 2007].

3. ábra: A strukturális alapok költségvetésének alakulása 1989-2006 között



Forrás: OECD, 2008.

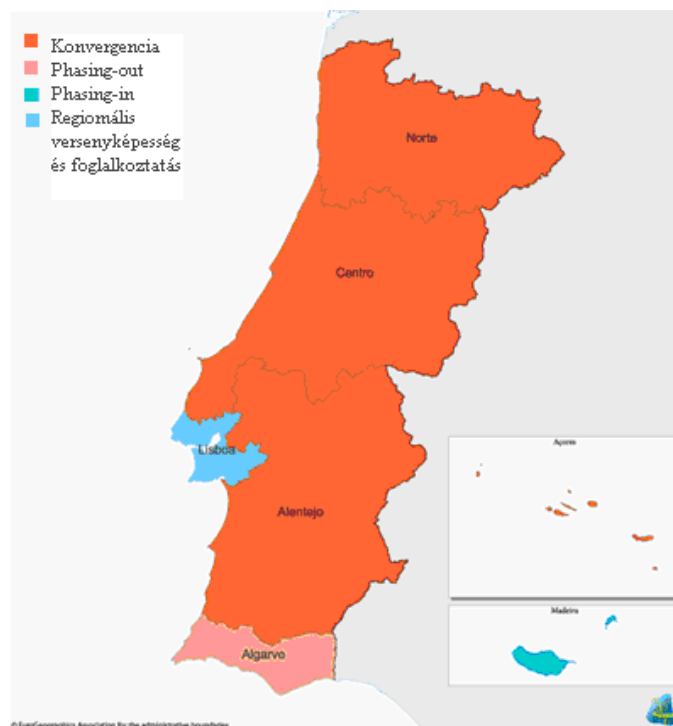
A strukturális alapok beavatkozásának negyedik ciklusára való felkészülés megfelelő alkalmat nyújtott Portugáliának arra, hogy az előző három Közösségi Támogatási Keret felhasználása során szerzett tapasztalatait előnyösen hasznosítsa. Ez az alkalom arra is kiváló volt, hogy felmérjék az ország és régiói előtt álló jövőbeli kihívásokat és a Nemzeti Stratégiai Referencia Kereten, valamint az Operatív Programokon keresztül válaszokat, megoldásokat kínáljanak azokra. Ezeket a programozási eszközöket – amelyek számottevő európai uniós és nemzeti forrást mobilizálnak – Portugália megvitatta az Európai Bizottsággal, és a 2007-2013-as időszakban ezek foglalták magukban az ország regionális fejlesztési prioritásait és a megvalósításukhoz kiválasztott utakat.

3.1. A jogi és pénzügyi keretek módosulása

A három új célkitűzés bevezetése alaposan átrendezte a portugál régiók besorolását. 2007 és 2013 között Portugália egyike (Spanyolország mellett) annak a két EU-tagállamnak, amely

valamennyi régió típusúval (konvergencia, phasing-out, regionális versenyképesség és foglalkoztatás, phasing-in) rendelkezik, és emellett mindhárom alap (ERFA, ESZA és Kohéziós Alap) támogatásából részesül (4. ábra).

4. ábra: A portugál régiók 2007 és 2013 közötti besorolása



Forrás: Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság.¹¹

Portugália az európai területi együttműködési célkitűzésen belül két határon átnyúló, négy transznacionális és két interregionális együttműködésben vesz részt. Tekintettel arra, hogy az európai területi együttműködés minden esetben egyszerre több tagállam részvételét igénylő strukturális beavatkozást jelent, valamint nem kifejezetten egy tagállam fejlődésének támogatását, hanem több területi egység kooperációját irányozza elő, ennek részletes tárgyalásától a dolgozatomban eltekintettem.

Az előző időszakban Portugália viszonylag egységes képet mutatott a régiók besorolását illetően, hiszen valamennyi régió az 1. célkitűzés alá tartozott, közülük Lisszabon és Tejo völgye régió átmeneti támogatásban részesült. 2007 és 2013 között ugyanakkor Portugáliában már a célkitűzések minden típusa fellelhető. A legnagyobb jelentőségű konvergencia célkitűzés alá tartozik Norte, Centro és Alentejo régió, valamint az Azori-szigetek autonóm régió. A konvergencia célkitűzés átmeneti támogatásában (*phasing-out*) részesül 2013-ig Algarve régió. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzéshez tartozik Lisszabon régió, s végül a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés átmeneti támogatásait (*phasing-in*) élvezi Madeira autonóm régió (4. ábra). A Kohéziós Alapból 2007-2013 között Portugália egésze részesedik.

A legfejlettebb régió, Lisszabon a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés keretében részesül támogatásban 2007-2013 között, s mivel a főváros körül húzódoó területnek csak kisebb része jogosult e célkitűzés támogatásaira, a régió nevét Lisszabon és Tejo völgyéről Lisszabonra változtatták. A Lisszabon fővárostól távolabb eső, fejletlenebb

¹¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/portugal/index_en.htm. Letöltés ideje: 2007. augusztus.

területeket Centro és Alentejo régiókhoz kapcsolták. Főként ennek köszönhető, hogy az új támogatási időszakban megnövekedett a konvergencia célkitűzés alá tartozó portugál területeken élő lakosság aránya. Míg az előző időszakban ugyanis csak a lakosság 65,8 százaléka (6,87 millió lakos) élt az 1. célkitűzés által érintett régiókban, addig 2007 és 2013 között már a lakosság 71,6 százaléka (7,47 millió lakos) él a konvergencia célkitűzéshez tartozó régiókban (ideértve a phasing-out régiót, Algarve-t is) [EC, 2006a].

10. táblázat: A Portugáliának nyújtott közösségi támogatások alakulása, 2007-2013¹²

(millió euró, 2006-os árakon)

	Konvergencia			Regionális versenyképesség és foglalkoztatás		Európai területi együttműködés	Összes
	Kohéziós Alap	Konvergencia	Statisztikai phasing-out	Phasing-in	Versenyképesség		
EU 27 teljes pénzügyi allokáció	69.578	199.322	13.955	11.409	43.556	8.723	347.410
Indikatív pénzügyi allokáció Portugáliában	3.060	17.133	280	488	490	99	21.511

Forrás: European Commission Regional Policy, 2006a.

A hétéves támogatási időszak egésze alatt a kohéziós politika támogatásaiból Portugália – az NSRK-n és annak Operatív Programjain keresztül 2006-os árakon számolva – 21.511 millió euróval részesedik. Az adicionalitás elve¹³ értelmében Portugália az Európai Unió támogatásait további 3.900 millió euróval egészíti ki [EC, 2008]. Az egyes célkitűzések közösségi támogatásait a 10. táblázat részletezi. Portugália a kohéziós politika támogatásainak hetedik legnagyobb kedvezményezettje az EU-tagállamok körében, ugyanis csak Lengyelország, Spanyolország, Olaszország, Csehország, Németország és Magyarország előzi meg a támogatások teljes nagyságát tekintve. A 2007-2013 közötti támogatások egy főre jutó nagyságát tekintve is hetedik helyen szerepel Portugália, az előtte álló országok sorrendje azonban különbözik a fentitől, ugyanis ebben az esetben Észtország, Csehország Magyarország, Szlovákia, Málta és Szlovénia előzi meg.

¹² A kerekített számok miatt az egyes összegek esetlegesen nem egyeznek meg. A táblázat adatai különböznek a 15. táblázat adataitól, ugyanis ott az összehasonlítás kedvéért 2004-es árak vannak feltüntetve.

¹³ Az adicionalitás elve azt feltételezi, hogy a strukturális alapok támogatásai nem helyettesíthetik a tagállamok strukturális közkiadásait. 2007-2013 között az adicionalitás elvéhez kapcsolódóan egy pénzügyi korrekciós mechanizmust vezettek be, amely az elv be nem tartása esetében lép életbe.

11. táblázat: A III. KTK és az NSRK támogatásainak összehasonlítása¹⁴

(millió euró, 2004-es árakon)

Támogatások 2000-2006 között		Támogatások 2007-2013 között	
Kohéziós Alap	3.388	Kohéziós Alap	2.715
1. célkitűzés	15.634	Konvergencia	15.202
		Statisztikai phasing-out	253
Phasing-out	2.817	Phasing-in	406
2. célkitűzés		Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	435
3. célkitűzés			
Közösségi Kezdeményezések	657	Európai területi együttműködés	88
Összes	22.496	Összes	19.099

Forrás: European Commission Regional Policy, 2006a.

Az előző és a jelenlegi időszakban Portugáliának nyújtott támogatásokat a 11. táblázat hasonlítja össze. A táblázatból jól látható, hogy Portugália 2007-2013 között kicsivel kevesebb támogatást kap, mint 2000-2006 között. Ennek oka egyfelől az ország fejlettségi szintjének emelkedése részben a strukturális alapok támogatásai következtében, másfelől a 12 új tagállam csatlakozásával Portugália előrébb került a legfejlettebb országok és régiók listáján, s a támogatások is az arra jobban rászoruló fejletlenebb új tagállamokra koncentrálnak.

3.2. A Nemzeti Stratégiai Referencia Keret kialakítása és tartalma

Az Európai Bizottság és a portugál hatóságok közötti tárgyalások eredményeképpen Portugália Nemzeti Stratégiai Referencia Kerete hivatalosan 2007. február 1-jén érkezett meg a Bizottsághoz, majd – további tárgyalási fordulót követően – a végleges verziót a Bizottság a C(2007)3165 számú döntésével, 2007. június 28-án fogadta el. A portugál NSRK nagymértékben épít az előző támogatási időszakban szerzett tapasztalatokra és tanulságokra. A 2007-2013-as időszak stratégiai és programozási dokumentumainak tárgyalása során nagy hangsúlyt fektettek a társfinanszírozott beavatkozások koncentrálására és szelektivitására, a portugál gazdaság specializációjának javítására, a humánerőforrás fejlesztésére, valamint a kiegyensúlyozott regionális fejlődésre, különös tekintettel a konvergencia célkitűzés alá tartozó (Norte, Centro, Alentejo, Algarve) és az ultra-periférikus régiókra (Madeira és Azorszigetek autonóm régiók). A portugál NSRK legfőbb prioritásai Portugália gazdasági versenyképességének növelése és az emberi erőforrások fejlesztése. Az NSRK az alábbi öt stratégiai prioritás köré építi fel a közösségi támogatásokat [CSF III Observatory, 2007]:

1. A portugálok képességeinek fejlesztése;
2. A fenntartható növekedés elősegítése;
3. A szociális kohézió garantálása;
4. A területi és városi fejlődés biztosítása;
5. A kormányzás hatékonyságának javítása.

¹⁴ Az összehasonlításokat kellő elővigyázatossággal kell végezni tekintettel a két időszak közötti regionális jogosultságok, valamint a célkitűzések számának és természetének változására. A táblázatban szereplő értékek a 2004-es árakhoz vannak korrigálva. A számok egyik időszakban sem tartalmazzák a vidékfejlesztés és a halászat támogatási összegeit.

A kohéziós politika reformjának egyik nagy eredménye, hogy a közösségi politikák közül az Európai Unió kohéziós politikája vált a lisszaboni stratégia egyik fő képviselőjévé és közvetítőjévé, azaz az Unió növekedési és munkahely-teremtési céljainak megvalósítójává. A Közösségi Stratégiai Iránymutatásoknak megfelelően a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret biztosítja, hogy a támogatásokat a lisszaboni stratégia céljainak figyelembevételével használják fel.

Portugália a strukturális alapok és a Kohéziós Alap támogatásainak jelentős részét szánja a 2005-ben megújult lisszaboni stratégia prioritásainak megvalósítására. A portugál NSRK a lisszaboni célkitűzés alá tartozó kiadási kategóriákra költi a konvergencia célkitűzéshez tartozó támogatások 60 százalékát és a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzéshez tartozó támogatások 75 százalékát [European Commission Regional Policy, 2008]. A portugál Nemzeti Reform Program néhány különleges prioritását is beleszámolva a Portugáliának nyújtott strukturális támogatások 82 százaléka járul hozzá a lisszaboni stratégia céljainak megvalósításához. Továbbá az egyes Operatív Programok is prioritásnak tekintik a lisszaboni stratégia céljait a támogatások felhasználásánál.

3.3. Operatív Programok 2007-2013

A kohéziós politika reformját jellemző egyszerűsítés és koncentráció jegyében a portugál hatóságok is egyszerűsítették a közösségi strukturális beavatkozások rendszerét. Az előző időszak III. Közösségi Támogatási Keretének 20 Operatív Programja helyett Portugáliában 2007 és 2013 között az NSRK prioritásainak megvalósulását 14 Operatív Program szolgálja, amelyek a strukturális alapokon túl a Kohéziós Alap támogatásait is magukban foglalják (12. táblázat). A konvergencia, valamint a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés alá tartozó 14 OP közül 3 horizontális-tematikus program, 9 regionális (ebből 7 ERFA és 2 ESZA), további 2 program pedig a technikai segítségnyújtáshoz kapcsolódik. A 14 Operatív Program közül 10 finanszírozásában az ERFA, 4 OP esetében pedig az ESZA vesz részt. A Kohéziós Alap egyetlen portugál OP-n keresztül (Területi értéknövelés OP) nyújt támogatást az ERFA mellett. Portugáliában 4 program tekintetében az a kivételes helyzet állt elő, hogy több alapból vagy több célkitűzésen keresztül is részesedhetnek támogatásban. Ilyen a Területi értéknövelés OP, amelyben az ERFA és a Kohéziós Alap is nyújt támogatást; a Humánpotenciál OP, illetve a két technikai segítségnyújtás OP pedig egyszerre több célkitűzésen keresztül is részesül támogatásban [Czuriga, 2008].

12. táblázat: Operatív Programok Portugáliában 2007-2013 között

euró

Operatív Program	Pénzügyi eszköz	Célkitűzés		
		Konvergencia	Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	Európai területi együttműködés
Területi értéknövelés OP	ERFA + Kohéziós Alap	4.658.544.223	-	
Versenyképességi tényezők OP	ERFA	3.103.789.011	-	
Norte OP	ERFA	2.711.645.133	-	
Centro OP	ERFA	1.701.633.124	-	
Alentejo OP	ERFA	868.933.978	-	

Azori-szigetek OP	ERFA	966.349.049	-	
Algarve OP	ERFA	174.952.016	-	
Madeira OP	ERFA	-	320.549.004	
Lisszabon OP	ERFA	-	306.689.171	
Technikai segítségnyújtás	ERFA	81.965.013	4.122.925	
Humánpotenciál OP	ESZA	5.937.268.829	180.119.036	
Madeira OP	ESZA	-	125.000.000	
Azori-szigetek OP	ESZA	190.000.000	-	
Technikai segítségnyújtás	ESZA	77.578.599	2.421.401	
Összes		20.472.658.975	938.901.537	
	ERFA	-	-	98.997.543
Összes NSRK		21.510.558.055		

Forrás: European Commission Regional Policy, 2008.

Az OP-k száma amiatt változott, hogy az NSRK szakított a korábbi ágazati megközelítéssel¹⁵ és a koncentráció elvének megfelelően csak három tematikus OP-t alakított ki, amelyek kombinálják az egyes ágazati politikákat. Tanulva az előző időszak tapasztalataiból, a három tematikus program Portugália leginkább fejlesztésre szoruló területeire koncentrál, nevezetesen az emberi erőforrások fejlesztésére, a gazdaság versenyképességének növelésére, és a területi kohézió erősítésére. A 14 Operatív Program közül a legtöbb forrással rendelkező Humánpotenciál OP célja a portugál népesség képzettsége terén meglévő strukturális deficit leküzdése, a tudomány és az innováció támogatása, a közigazgatás modernizálása, a minőségi foglalkoztatás ösztönzése és a munkahelyteremtés, valamint az esélyegyenlőség támogatása. A második legtöbb pénzügyi forrással a Területi értéknövelés Operatív Program rendelkezik, amely az ország nemzetközi kapcsolódásainak erősítését, a környezet védelmét és értékének növelését, a várospolitikai fejlesztését, valamint a területi és szociális kohéziót szolgáló hálózatok, infrastruktúrák és létesítmények kialakítását tűzte ki célul. A harmadik legnagyobb pénzügyi forrása a Versenyképességi tényezők OP-nak van, amely ösztönzőket kínál az innovációhoz, a tudományos és technológiai fejlődéshez, valamint a vállalatok modernizálásához és nemzetközisítéséhez, támogatást nyújt az információs-és tudás társadalom kiépítéséhez, az adminisztratív közkiadások csökkentéséhez, valamint a közintézmények hatékonyságának javításához.

3.4. A 2007 és 2013 közötti támogatások várható hatása

Portugália a stratégiai prioritásokkal összefüggésben számos célt és hozzájuk kapcsolódó indikátort határozott meg a kohéziós politika 2007 és 2013 közötti hatásának mérésére. A portugál hatóságok számára az egyik legnagyobb kihívást az oktatási szektor jelenti, ahol például az egyik célkitűzés az, hogy 2009-re 18 éves korig valamennyi fiatal részt vegyen az oktatási rendszerben. További célkitűzés ezen a területen, hogy 50 százalékkal bővítsék a középiskolai szintű szakképzések, szakmai továbbképzések körét annak érdekében, hogy csökkentsék az iskolát elhagyók nagyon magas számát (2005-ben 38 százalék volt). A 2007 és 2013 közötti strukturális intézkedésektől azt várják továbbá, hogy a kutatásba és a

¹⁵ A III. KTK idején 12 ágazati OP létezett.

technológiába fektetett magán-és közberuházások a GDP 0,8 százalékaról a GDP 1 százalékará emelkedjenek 2010-re.

A kohéziós politika támogatásainak 2007 és 2013 közötti hatását az Európai Bizottság a gazdasági és szociális kohézióról szóló negyedik jelentésében mutatta be a HERMIN modell segítségével. Ennek alapján a kohéziós politika hatására 2015-re Portugáliában 3,1 százalékos GDP-növekedési többlet várható. Az új tagállamokhoz képest ez némileg alacsonyabb növekedés, ugyanis az új tagországok legtöbbszörben – köztük Magyarországon¹⁶ is – a támogatások várhatóan 5-10 százalék közötti növekedési többletet eredményeznek a támogatások nélküli növekedési pályához képest. Összességében 2 millió új munkahely teremtésére számítanak 2015-re az Európai Unióban a kohéziós politika hatására, amelyből Portugáliában előreláthatóan mintegy 270.000 új munkahely jönne létre, ez a munkahelyek számának 2,1 százalékos növekedését jelentené [EC, Economic and Financial Affairs, 2007]. A jövő kihívásai között szerepel tehát az Európai Unió által nyújtott strukturális támogatások eredményes felhasználása annak érdekében, hogy Portugália gazdasága visszanyerje korábbi dinamizmusát és felzárkózzon az európai átlaghoz. Az Európai Unió kohéziós politikája lehetőséget és eszközöket nyújt mindennek megvalósításához. Az eredmények nagyrészt azon múlnak majd, hogy mennyiben sikerül leküzdeni az előző időszak hiányosságait és hogyan használja fel Portugália a rendelkezésre álló forrásokat a stratégiai célok érdekében.

Konklúzió

Megállapítható, hogy az Európai Unió strukturális támogatásai jelentősen hozzájárultak Portugália fejlődéséhez. A strukturális támogatások szerves részévé váltak Portugália gazdaságának az elmúlt több mint 20 évben, amelyek nélkül az ország nem tartana jelenlegi fejlettségi szintjén. A támogatások kohézióra és növekedésre gyakorolt hatása azonban nagymértékben függ többek között az adminisztratív költségektől, a támogatások esetleges hazai beruházásokat kiszorító hatásától, a támogatások elköltésének hatékonyságától és a támogatott tevékenységek termelékenységétől, a fogyasztásra és a beruházásra gyakorolt hatásától [In't Veld, 2007]. A strukturális támogatások eredményes felhasználásához tehát egyrészt olyan stratégiára van szükség, amely az ország hosszú távú versenyképességét szolgálja, másrészt fontos, hogy megtörténjenek azok az intézményi, strukturális átalakítások, amelyek nyomán még nagyobb hatást lehet elérni a támogatásokkal.

Jóllehet a strukturális alapok abszolút mértékben hozzájárultak Portugália gazdasági és szociális kohéziójának növeléséhez, az ország aszimmetrikus gazdasági és szociális helyzete továbbra is fennáll. A Közösségi Támogatási Keretek is csak részben segítették elő Portugália versenyképességének növekedését. A jövőben arra van szükség, hogy olyan politikai célkitűzések és megvalósítási tervek kerüljenek a fókuszba, amelyek biztosítják az innovatív és versenyképes gazdasági struktúra és az ehhez kapcsolódó szakképzett társadalom fenntarthatóságát [Magone, 2004]. Az ország versenyképességének növeléséhez magasabb kutatás-fejlesztési ráfordításokra, az oktatási szektor reformjára, valamint a kis-és középvállalkozások nagyobb arányú részvételére van szükség. A jövő kihívásai között szerepel tehát az Európai Unió által nyújtott strukturális támogatások eredményes felhasználása annak érdekében, hogy Portugália gazdasága visszanyerje korábbi dinamizmusát és felzárkózzon az európai átlaghoz. Az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználása révén Portugália olyan fejlődési pályán haladhat az uniós átlag felé, amely kivételes lehetőségeket és forrásokat nyújt számára a regionális egyenlőtlenségek

¹⁶ Magyarországon a kohéziós politika hatására 2015-re 5,4 százalékos GDP-növekedési többlet várható.

csökkentéséhez, a gazdasági fejlődéshez, és a növekedéshez. Az Európai Unió kohéziós politikája lehetőséget és eszközöket nyújt mindennek a megvalósításához. Az eredmények nagyrészt azon múlnak majd, hogy mennyiben sikerül leküzdeni az előző időszak hiányosságait és hogyan használja fel Portugália a rendelkezésre álló forrásokat a stratégiai célok érdekében. A 2007-től megkezdődött programozási időszak célzottan támogatja a versenyképesség és az emberi erőforrások fejlesztését Portugáliában. A strukturális alapokból nyújtott támogatások remény szerint beváltják majd a hozzájuk fűzött várakozásokat és Portugáliát ismét a konvergencia útjára emelik.

Felhasznált irodalom

- Bradley, J. – O'Donnell, N. – Sheridan, N. – Whelan, K. [1995]: Regional Aid and Convergence: Evaluation of the Impact of the Structural Funds on the European Periphery. Ashgate Publishing Company.
- CEC [1989]: Quadro Comunitário de Apoio – 1989-1993 para o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objectivo nº 1) Portugal.
- Comissão de Gestão dos Fundos Comunitários [2000]: Um olhar sobre o QCA II. Encerramento do Período de Programação 1994-1999.
- Comissão de Gestão do QCA III [2000]: Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, Portugal. Ministério do Planeamento.
- Comissão de Gestão de QCA III, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional [2004]: Quadro Comunitário de Apoio III. Portugal 2000-2006 Revisão Intercalar 2004.
- Comissão de Gestão do QCA III [2006]: Relatório Anual de Execução do QCA III 2006, Lisboa.
- CSF III Observatory [2007]: National Strategic Reference Framework – Portugal 2007-2013. Ministry of the Environment, Spatial Planning and Regional Development.
- Czuriga Eszter [2008]: Kohéziós Politika Portugáliában 2007-2013 között. Európai Tükör. Vol. 10: 116-126.
- DGDR [2003]: Sumário Executivo do Estudo da Avaliação Intercalar do QCA III. 2000-2006. Relatório Final. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGDR [2004]: Quadro Comunitário de Apoio II 1994-1999: Relatórios finais, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGDR [2005]: Sumário Executivo do Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do QCA III. 2000-2006. Relatório Final. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- Éltető Andrea [2001]: Portugália modernizációja. VKI Kihívások. MTA Világgazdasági Kutatóintézet. Vol. 141.
- Éltető Andrea – Demendy Nóra [2002]: Spanyolország és Portugália az Európai Unió strukturális támogatási rendszerében. Külgazdaság. XLVI. évf. június.
- European Commission [1995]: Portugal – Community support framework 1994-99. Objective 1: Structural development and adjustment of regions whose development is lagging behind.
- European Commission (röviden: EC) [1997]: Aggregate and regional impact: The cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal. ESRI Series. The Single Market Review. Subseries VI: Vol. 2. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- European Commission [2007]: Cohesion policy 2007-2013. Commentaries and official texts, Luxembourg.
- European Commission Economic and Financial Affairs [2007]: Economic Assessment of the Stability Programme of Portugal (Update of December 2006).
- European Commission Regional Policy [1994]: The Structural Funds' contribution to Portuguese development. Summary of the Portuguese CSF. Inforegio Factsheet.
- European Commission Regional Policy [2006a]: Inforegio Factsheet, Cohesion Policy 2007-2013 Portugal.
- European Commission Regional Policy [2006b]: Study on Strategic Evaluation on Transport Investment Priorities under Structural and Cohesion Funds for the Programming Period 2007-2013. Country Policy Brief Portugal.
- European Commission Regional Policy [2008]: Cohesion policy 2007-2013. National Strategic Reference Frameworks, Luxembourg.
- Horváth Gyula [2003]: Regionális támogatások az Európai Unióban. Osiris kiadó, Budapest.
- In't Veld, Jan [2007]: The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EC Cohesion Policy Programme. European Economy. Economic Papers. Vol. 283.
- Magone, José M. [2004]: The developing place of Portugal in the European Union. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.
- Magone, José M. [1997]: European Portugal: The difficult road to sustainable democracy. Palgrave Macmillan Ltd., Houndsmill, United Kingdom.
- Observatório do Quadro Comunitário de Apoio [1995]: Avaliação Ex-post do 1º QCA 1989-93. Relatório de Síntese.
- Observatório do QCA III [2007]: Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- OECD [1992]: Economic Survey – Portugal.
- OECD [2008]: Estudos Territoriais Portugal. OECD Publishing. Paris.
- Pires, Luís Madureira [1998]: A Política regional Europeia e Portugal. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Szilágyi István [2000]: A portugál modell. Osiris kiadó, Budapest.